

L'Agence européenne pour l'environnement et la Suisse

Nathalie Schneider/Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Nathalie Schneider/Astrid Epiney, L'Agence européenne pour l'environnement et la Suisse, Umweltrecht in der Praxis / Droit de l'environnement dans la pratique (URP/DEP) 2005, S. 211-227. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.

I. Introduction

Les accords dits « Bilatérales II » entre la CE/l'UE¹ d'une part, et la Suisse d'autre part, ont été signés le 26 octobre 2004. Parmi les huit dossiers au total² figure notamment le dossier « environnement ». Contrairement à certains des autres dossiers, ce dernier ne contient pas de dispositions matérielles visant la « reprise » par la Suisse d'une partie de l'acquis communautaire dans le domaine de l'environnement, mais prévoit cependant la « participation » de la Suisse à l'Agence européenne de l'environnement³, créée en 1990⁴. Ainsi, la Suisse pourra activement participer à certains aspects et processus de la politique de l'environnement communautaire. L'objet de la présente contribution consiste précisément à esquisser la portée de cette participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement (III.), ceci après un aperçu de la création et du rôle de celle-ci dans la Communauté (II.).

II. L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) : création, nature juridique, organisation et tâches

1. La création

¹ Et les Etats membres pour l'accord concernant la fraude.

² Produits agricoles transformés, statistique, MEDIA, pensions, Schengen/Dublin, lutte contre la fraude, fiscalité de l'épargne et éducation/formation professionnelle, jeunesse. Cf. le message du Conseil fédéral ainsi que le texte des accords contenu dans FF 2004 V 5593 ss.

³ Une telle participation avait déjà été envisagée en octobre 1994 lors d'une visite de la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss à Bruxelles, cf. NZZ du 12 octobre 1994 ; Agence Europe no 6334 du 12 octobre 1994, p. 6 ; A. EPINEY/ S. SCHNIDER, Die europäische Umweltagentur: Eine neue " Einrichtung " der EG und ihre Bedeutung für die Schweiz, in : URP/DEP 1995, p. 39 ss (cité : EPINEY/SCHNIDER).

⁴ Cf. Règlement (CEE) no 1210/90 du Conseil du 7 mai 1990, relatif à la création de l'Agence européenne pour l'environnement et de son réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, JO L 120 du 11.05.1990 p. 1, modifié par le règlement (CE) no 933/1999 du Conseil du 29 avril 1999, JO L 117 du 5.5.1999 p.1, ainsi que par le règlement (CE) no 1641/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2003, JO L 245 du 29.9.2003 p. 1.

La création de l'AEE ainsi que de son réseau européen d'information et d'observation de l'environnement s'explique par le **besoin d'information sur l'état et l'évolution de l'environnement** pour la définition et la mise en œuvre d'une politique communautaire de l'environnement⁵:

Ce besoin de connaître l'état et l'évolution de l'environnement par l'intermédiaire de divers procédés, tels que collectes de données, inventaires ou systèmes de mesures, s'est déjà manifesté bien avant la création de l'AEE, c'est-à-dire au début des années 70, point de départ d'une véritable politique de l'environnement communautaire⁶. Dans cette lignée se situe justement l'adoption du programme CORINE⁷ (Coordination de l'Information sur l'Environnement), dont les différents travaux furent repris par l'AEE, tout en élargissant et en intensifiant les activités de coordination, de collection, de traitement et d'analyse des données. Ainsi, l'AEE est chargée de constituer une information de synthèse sur l'environnement à l'échelle européenne et, pour ce faire, organiser des flux de données provenant de multiples sources disséminées dans les Etats membres⁸.

La création de l'AEE est l'un des trois axes⁹ d'une stratégie visant l'élaboration d'une base de données nécessaire à la mise en œuvre d'une politique de l'environnement. Les deux autres axes ont trait au développement des statistiques (celles-ci jouant un rôle particulier au niveau de l'intégration de la dimension environnementale dans les autres politiques communautaires, telles que l'agriculture ou les transports) et de la recherche (harmonisation des méthodes de mesure, normalisation des formats de données etc.)¹⁰.

La fondation d'une telle structure est à saluer, car elle permet de combler des lacunes relatives à la disponibilité et à la diffusion des informations¹¹. Auparavant, il appartenait aux Etats membres de collecter les données environnementales et de les traiter. Eu égard à l'ampleur prise par le droit de l'environnement au sein de la CE, il devenait indispensable d'agréger les informations nationales pour qu'elles deviennent communautaires et puissent ainsi permettre une vision européenne de la protection de l'environnement. La vérification et l'exploitation des très nombreuses informations techniques et scientifiques produites par les systèmes de surveillance nationaux s'imposaient.

A ce jour, l'AEE compte 31 membres : les 25 Etats membres de l'UE, trois pays candidats à l'adhésion (la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie) ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

2. *Nature juridique*

⁵ Au sujet du rôle de l'information et de sa diffusion pour une politique de l'environnement, cf. EPINEY/SCHNIDER, note 3, p. 40 ss ; R. DILLING, Improving implementation by networking : the role of the European Environment Agency, in : C. KNILL/ A. LENSCHOW, Implementing european environmental policy, New directions and old problems, 2000, p. 64 s. (cité : DILLING).

⁶ Le point de départ de la politique de l'environnement communautaire est marqué par l'adoption du premier programme d'action en la matière, JO C 112 du 20.12.1973. Au sujet du développement de la politique de l'environnement de la CE, cf. A. EPINEY, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2^{ème} éd., 2005, p. 11 ss (cité : EPINEY).

⁷ Décision du Conseil 85/338/CEE du 27.05.1985, JO L 176 du 06.07.85. Ce programme (1985-1990) comporte trois volets : la collecte de données sur l'état de l'environnement, la coordination des initiatives visant l'amélioration de l'information et la mise en cohérence de nomenclatures et définitions permettant la comparabilité des informations. Pour de plus amples informations sur le programme CORINE, cf. M.-H. CORNAERT, Mieux connaître notre environnement pour mieux le gérer, RMCUE 1991, p. 774 ss (cité : CORNAERT).

⁸ CORNAERT, note 7, p. 784.

⁹ Cf. art. 15 et les annexes A et B du Règlement 1210/90.

¹⁰ CORNAERT, note 7, p. 775.

¹¹ Et ce d'autant plus que l'art. 174 al. 3 TCE commande à la CE de tenir compte des données techniques et scientifiques disponibles dans l'élaboration de sa politique environnementale.

L'AEE possède la personnalité juridique (art. 7 du règlement 1210/90, ci-dessous Règlement)¹². Elle a été créée sur la base de l'art. 175 TCE et fait ainsi partie des institutions fondées par la Communauté sans habilitation expresse dans les Traités (« niveau tertiaire » de la structure institutionnelle communautaire)¹³. Elle est censée assister la Commission dans l'accomplissement des tâches qui lui sont dévolues¹⁴. Dès lors, en tant qu'organe soutenant les activités exercées par la Commission, l'AEE est dépendante de cette dernière et est soumise à sa surveillance.

La création de ce genre d'institution doit respecter les dispositions du Traité relatives à la répartition des compétences entre les différents organes, ainsi que celles relatives à la protection juridique¹⁵. En effet, la Commission ne doit pas se soustraire, par la constitution d'une nouvelle institution, aux mécanismes de contrôle mis en place par le droit communautaire. De plus, elle ne peut transférer plus de pouvoirs qu'elle n'en possède. En conséquence, une délégation de compétences de la Commission à un organe nouvellement créé ne peut concerner que la préparation ou l'exécution de décisions, et ne peut concéder un pouvoir d'intervention dans le contexte par exemple d'une prise de décision à l'égard d'un Etat membre. Un tel organe doit dès lors être soumis au contrôle de la Commission, se trouver sous sa responsabilité, et seule une marge d'appréciation limitée peut lui être accordée. Mentionnons encore que les voies de recours devant la Cour de justice de la CE (CJCE) doivent être garanties, car les actes adoptés par la Commission sont eux-mêmes soumis au contrôle de la CJCE sur la base de l'art. 230 TCE.

Un dépassement des limites juridiques de la délégation de compétences à l'AEE n'a pas été constaté jusqu'à présent. Certes, il a été fait usage des possibilités d'élargissement des tâches de l'AEE prévues par l'article 20 du Règlement lors de la modification de ce dernier par le règlement 933/1999¹⁶. Cependant, l'extension des activités menées par l'Agence concerne principalement la surveillance des mesures environnementales en apportant un soutien approprié pour les obligations en matière d'information (telles que la participation au traitement des rapports des Etats membres et à la diffusion des résultats), et ce dans le but de coordonner l'information¹⁷. L'élargissement des tâches de l'AEE a également trait à une

¹² L'AEE peut dès lors être sujet de droits et d'obligations, si bien qu'elle peut conclure des actes juridiques, acquérir des biens, et la capacité d'être partie et d'agir en justice lui est concédée. Pour de plus amples informations, cf. S. BREIER, *Die Organisationsgewalt der Gemeinschaft am Beispiel der Errichtung der Europäischen Umweltagentur*, NuR 1995, p. 518.

¹³ Cf. à ce sujet, EPINEY/SCHNIDER, note 3, p. 44 ss ; EPINEY, note 6, p. 49, avec d'autres références. Cf. par rapport aux différents types d'institutions de niveau tertiaire http://europa.eu.int/agencies/history_fr.htm.

¹⁴ La fonction d'assistance de l'AEE envers la Commission se retrouve à l'art. 2 du Règlement. En effet, l'art. 2 ii) commande à l'AEE de fournir à la Commission les informations nécessaires pour mener à bien ses tâches, l'art. 2 xii) et xiii) d'assister la Commission dans l'échange d'informations sur le développement des *best practices* et dans la diffusion d'informations.

¹⁵ Cf. EPINEY/SCHNIDER, note 3, p. 46 s.

¹⁶ Cf. note 4.

¹⁷ Art. 2 ii) deuxième tiret du Règlement.

activité de conseil en faveur des Etats membres, à leur demande, pour le développement de leurs systèmes de surveillance des mesures environnementales¹⁸. L'AEE n'est donc pas associée au contrôle de l'application de la législation communautaire en matière d'environnement¹⁹, mais uniquement au contrôle des mesures environnementales dans le cadre bien précis de la prospection informationnelle. Ainsi, l'AEE ne dispose point, même après l'élargissement de ses tâches, d'un pouvoir d'intervention souverain qui lui permettrait de prendre des décisions ayant force contraignante vis-à-vis des Etats membres ou de tiers. Par conséquent, les tâches actuelles²⁰ qui lui ont été conférées ne contreviennent pas aux conditions présidant à la délégation de compétences²¹.

3. Organisation

L'AEE dispose de trois organes :

- le **conseil d'administration** est l'organe « stratégique » de l'AEE.

Il est constitué d'un représentant de chaque Etat membre²², de deux représentants de la Commission, ainsi que de deux personnalités scientifiques particulièrement qualifiées dans le domaine de la protection de l'environnement désignées par le Parlement européen (article 8 du Règlement).

Les tâches du Conseil d'administration consistent en l'adoption du programme pluriannuel et annuel²³, ainsi que du rapport annuel (art. 8 par. 4 à 6 du Règlement). Il participe en outre à la mise en place, l'exécution et le contrôle du budget de l'AEE (art. 12 à 14 du Règlement). Les décisions du conseil d'administration sont adoptées à la majorité des deux tiers de ses membres, ces derniers disposant chacun d'une voix.

- Le **directeur exécutif** de l'AEE est le représentant légal de l'AEE.

Il est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre correctes des décisions et des programmes adoptés par le conseil d'administration, de l'administration courante de l'AEE, de l'exécution des tâches ayant trait au budget (art. 12 et 13 du Règlement), de la préparation et de la publication des rapports, ainsi

¹⁸ Art. 2 ii) troisième tiret du Règlement.

¹⁹ L'art. 20 du Règlement avait d'ailleurs prévu d'incorporer le contrôle de l'application de la législation communautaire environnementale dans le nouveau cahier des charges de l'AEE, mais ceci n'a finalement pas été effectué. Dans le cas où une telle fonction était attribuée à l'Agence, les limites juridiques d'une délégation de compétence seraient certainement dépassées, puisqu'elle serait amenée logiquement à prendre des décisions envers les Etats membres, usant ainsi du pouvoir d'intervention souverain.

²⁰ Cf. ci-dessous chapitre II 4.

²¹ Remarquons aussi que la création d'agence telle que l'AEE dont le fonctionnement repose sur l'établissement d'un réseau à travers les Etats membres n'augmente pas le poids des organes supranationaux vis-à-vis des Etats membres. Ceci ne contrevient donc pas à la répartition des compétences prévue par le TCE. A ce sujet, cf. K.-H.LADEUR, Die Europäische Umweltagentur und die Perspektiven eines europäischen Netzwerks der Umweltverwaltungen, NuR 1997, p. 9.

²² Il peut y avoir en outre un représentant de chaque autre pays participant à l'AEE, cf. art. 8 du Règlement.

²³ L'adoption des programmes pluriannuels et annuels nécessite le concours de toutes les parties prenantes : il est approuvé par le conseil d'administration, sur la base d'un projet soumis par le directeur exécutif, après consultation du comité scientifique et réception de l'avis de la Commission. Mentionnons que le programme pluriannuel est fondé sur les domaines prioritaires décrits à l'article 3 par. 2 du Règlement, notamment l'air, l'eau, les sols, les biotopes, les ressources naturelles et les déchets. Ces priorités sont déterminées sur la base de deux critères principaux : l'importance objective du domaine considéré et son étendue communautaire ou globale.

que des questions relatives au personnel (art. 9 du Règlement). Il est nommé par le conseil d'administration sur proposition de la Commission pour une période de cinq ans renouvelable.

- Un **comité scientifique** est chargé de donner un avis sur toute question scientifique relative aux activités de l'AEE que le directeur exécutif ou le conseil d'administration lui soumet (art. 10 du Règlement).

Il est formé de membres particulièrement qualifiés dans le domaine de l'environnement, désignés par le conseil d'administration pour une période de quatre ans renouvelable. Sa composition est flexible, dans le sens où elle doit correspondre aux domaines d'activités prioritaires fixés par les programmes pluriannuels et annuels.

4. *Tâches et activités de l'AEE*

a) Les tâches générales

La tâche principale de l'AEE est de fournir à la CE (tout particulièrement à la Commission) et aux Etats membres des informations objectives, fiables et comparables au niveau européen qui leur permettent de prendre les mesures nécessaires pour protéger l'environnement, d'évaluer leur mise en œuvre et d'assurer la bonne information du public sur l'état de l'environnement²⁴. Vu la densité des informations existantes en matière d'environnement auxquelles l'AEE doit faire face, celle-ci doit jouer le rôle d'une institution de « contrôle qualité ». Elle se doit avant tout de sélectionner les informations sur la base de critères tels que leur importance et portée pour la CE, ainsi que leur capacité à être utilisées dans le cadre du développement de la politique environnementale²⁵. Par conséquent, une telle procédure de rationalisation permet de transformer les informations récoltées en *best available informations*, prêtes à l'emploi pour les décideurs politiques, et caractérisées par leur qualité et effectivité. De plus, l'AEE s'efforce aussi de standardiser l'information. Il s'agit là d'atteindre un certain niveau d'uniformisation des informations existantes, les rendant ainsi comparables à travers les Etats membres et réutilisables pour d'autres fins que celle pour laquelle l'information a été traitée. Grâce à cette standardisation, il est possible d'élaborer une analyse *benchmarking* permettant d'appliquer au sein de la CE des mesures environnementales appropriées²⁶.

²⁴ Cf. art. 1 par. 2 et art. 2 ii) premier tiret du Règlement.

²⁵ Cf. art. 2 xiii) du Règlement.

²⁶ Au vu de ce qui précède, on pourrait considérer l'AEE comme une institution absolument neutre vis-à-vis des prises de position politique, son rôle consistant uniquement en la collecte et l'apport d'informations. Cependant, il est reconnu que le rôle de l'information prend de plus en plus d'importance dans le processus politique, si bien que l'information n'a pas une fonction simplement instrumentale, mais qu'elle joue aussi un rôle constitutif dans l'élaboration des diverses politiques, environnementales dans notre contexte. Imaginons par exemple que l'AEE recueille des informations qui révèlent la nécessité de changer complètement d'orientations politiques ; dans ce cas, l'information endosse une fonction normative active, dans le sens où elle peut aiguiller les décideurs vers certaines options politiques. Cette constatation est amplifiée par le fait que, selon l'art. 3 du Règlement, l'AEE est non seulement chargée de recueillir des informations sur la qualité de l'environnement, mais aussi sur les pressions subies et la sensibilité de l'environnement. A ce sujet, cf. DILLING, note 5, p. 76 s. ;

En plus de ses activités d'enregistrement, de collation et d'évaluation des données sur l'état de l'environnement selon des critères uniformes pour tous les Etats membres²⁷, l'AEE doit remplir les fonctions suivantes, énumérées sous forme de catalogue à l'article 2 du Règlement :

- contribuer à la surveillance des mesures environnementales (art. 2 ii deuxième tiret) et conseiller les Etats membres, à leur demande, sur le développement de leurs systèmes de surveillance des mesures environnementales²⁸ (art. 2 ii troisième tiret).
- rédiger des rapports d'expertise (art. 2 iii) et publier tous les cinq ans un rapport sur l'état de l'environnement, ainsi que des rapports annuels indicateurs se concentrant sur des sujets spécifiques (art. 2 vi).
- développer davantage un centre de référence pour les informations relatives à l'environnement permettant de consulter les bases de données de l'AEE ainsi que d'autres sources d'informations (art. 2 iii).
- contribuer à assurer la comparabilité des données environnementales et à favoriser une meilleure harmonisation des méthodes de mesures (art. 2 iv), ainsi que promouvoir l'intégration des informations environnementales européennes dans des programmes internationaux de surveillance de l'environnement (art. 2 v).
- stimuler le développement des techniques de prévision environnementales (art. 2 vii), des méthodes d'évaluation des coûts des dommages causés à l'environnement (art. 2 viii), ainsi que l'échange des meilleures technologies disponibles (art. 2 ix).
- assurer une large diffusion d'informations environnementales fiables et comparables (art. 2 xi).
- assister la Commission dans le cadre du développement des méthodes et des meilleures pratiques en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement (art. 2 xii), ainsi que dans la diffusion d'informations sur les résultats de la recherche environnementale (art. 2 xiii).

b) La diffusion des informations : publication de divers rapports²⁹

Lors des années précédentes, l'AEE a publié entre 20 et 40 rapports³⁰ par année, couvrant ainsi une vaste gamme de thèmes. Ces rapports peuvent être classés en quatre catégories, leurs différences ayant trait à leur profil et au public visé.

- Les **rapports d'évaluation de l'environnement** sont destinés à donner un large aperçu de l'état de l'environnement, des tendances passées et des perspectives futures et s'adressent à un large public. En tant que principaux rapports de l'AEE, ils renferment des estimations sur l'évolution des problèmes environnementaux, en corrélation avec les facteurs socio-économiques et les politiques environnementales et sectorielles³¹.

B. WYNNE/ C. WATERTON, Public information on the environment, The role of the European Environment Agency, in : P. LOWE/ S. WARD (éd.), British Environmental Policy and Europe, 1998, p. 124 s.

²⁷ Cf. art. 2 iii) du Règlement.

²⁸ L'art. 2 ii) troisième tiret du Règlement affirme que l'activité de conseil peut inclure l'examen critique par les experts des systèmes de surveillance des Etats membres, à la demande expresse de ces derniers.

²⁹ Par ailleurs, le Règlement (CE) no 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JO L 145 du 31.5.2001, p. 43, s'applique également aux documents détenus par l'AEE, art. 6 du Règlement. Concernant le lien entre le R 1049/2001 et la politique environnementale, cf. EPINEY, note 6, p. 184 ss. ; L. KRÄMER, EC Environmental Law, 5^{ème} éd., p. 137 ss.

³⁰ Ces rapports peuvent être consultés sur le site web de l'AEE : <http://www.eea.eu.int>.

³¹ Comme exemple récent, nous pouvons mentionner ce rapport paru en 2003 : « L'environnement en Europe : troisième évaluation ». Il présente une approche intégrée et englobe géographiquement pour la première fois l'Asie centrale et la Fédération de Russie. Il examine les pressions exercées par le développement économique sur l'environnement dans divers secteurs, tels que notamment l'énergie, les transports, l'industrie et l'agriculture. D'autre part, il analyse les progrès effectués ou les problèmes non encore résolus dans une multitude de domaines, dont les changements climatiques, les déchets, les eaux, les sols etc.

De plus, ils peuvent prendre la forme de rapports nommés soit « Perspective environnementale » (documents détaillés paraissant tous les cinq ans), soit « Signaux environnementaux » (ils contiennent des mises à jour annuelles d'indicateurs clés de l'environnement).

- Les **rapports sur des questions environnementales particulières** se consacrent à un thème spécifique.

Ces dernières années, il a surtout été question des gaz à effet de serre, de l'énergie et des organismes génétiquement modifiés.

- Les **rapports thématiques** décrivent les pressions, l'état et la qualité de l'environnement dans des domaines spécifiques. Ces rapports sont nombreux, la plupart concernant l'eau et l'air, et s'adressent surtout aux scientifiques et aux spécialistes dans des domaines précis.
- Les **rapports techniques** s'adressent surtout à des scientifiques et spécialistes environnementaux et approfondissent sous un angle technique et scientifique certaines questions.

Signalons par exemple l'inventaire annuel des gaz à effet de serre de la CE (établi en regroupant les inventaires des Etats membres) ou l'analyse des tendances futures des gaz à effet de serre en Europe, comprenant l'analyse des différentes mesures de réduction existantes et la détermination de politiques appropriées pour leur réduction efficace.

Outre ces différents rapports, l'AEE publie des **briefings** depuis fin 2003, à une fréquence de quatre parutions par année. Ils traitent de questions actuelles variées, telles que les transports ou la biodiversité, de manière simple et concise.

c) La mise en commun des informations : le réseau EIONET³²

Afin de s'acquitter au mieux de ses diverses tâches, l'AEE doit établir et coordonner le réseau EIONET³³ destiné à mettre en relation les quelques 300 organismes déployés à travers toute l'Europe, qui sont chargés de collecter et diffuser des données et informations liées à l'environnement. La structure de ce réseau est donc décentralisée et s'appuie sur les capacités institutionnelles déjà existantes.

Selon l'article 4 du Règlement, il est constitué des principaux éléments composant les réseaux nationaux d'information en matière d'environnement, des points focaux nationaux et des centres thématiques³⁴. Les points focaux nationaux (au nombre de un par Etat membre) sont les organismes de contact entre les Etats membres et l'AEE. Ils ont pour tâches la transmission des informations au niveau national à l'AEE et à toute autre institution faisant partie du réseau, ainsi que la coordination et le développement du réseau national. Il s'agit concrètement

³² European Information and Observation NETwork.

³³ Cf. art. 2 i) du Règlement.

³⁴ Il appartient naturellement aux Etats membres d'informer l'AEE des principaux éléments composant leurs réseaux nationaux (c'est-à-dire les institutions qui collectent et détiennent les données au niveau national), veillant ainsi à assurer une couverture géographique complète de leur territoire (cf. art. 4 par. 2). Chaque Etat membre peut en outre désigner un point focal national et/ou un centre thématique (cf. art. 4 par. 3 et 4). Pour de plus amples informations sur le réseau, cf. Eionet connects, disponible sous : http://www.eionet.eu.int/Best_Practice/About_EIONET/eionet-connects.

soit des autorités nationales en charge de l'environnement (ministère, département), soit d'agences ou d'instituts spécialisés dans les questions environnementales, cela dépendant étroitement du système organisationnel interne choisi par chaque Etat membre. Les centres thématiques sont quant à eux des institutions qui s'engagent envers l'AEE à exécuter des tâches spécifiques mentionnées dans le programme pluriannuel (art. 4 par. 6). Actuellement ils sont au nombre de cinq, couvrant chacun un des thèmes suivants : air et changement climatique, eau, gestion des déchets et des ressources, environnement terrestre, diversité biologique. Ils travaillent dès lors en tant qu'« extension » de l'AEE sur des sujets spécifiques, facilitent ainsi la fourniture d'informations et livrent des rapports dans leur domaine d'expertise³⁵.

Le réseau EIONET n'est en réalité qu'un pan du système de réseaux conçu par le Règlement. En premier lieu, son article 15 al. 1 prévoit que l'AEE doit solliciter la coopération d'autres organismes et programmes *communautaires*, tels que le Centre commun de recherche ou l'Office statistique des CE. L'AEE peut également, conformément à l'article 3 du Règlement, coopérer à l'échange d'informations avec d'autres organismes, y compris le réseau IMPEL³⁶. De plus, elle se doit de collaborer avec des institutions *régionales* et *internationales*, notamment le Conseil de l'Europe, l'Organisation de coopération et de développement économiques et le Programme des Nations unies pour l'environnement³⁷.

III. La Suisse et l'AEE : l'accord bilatéral

L'article 19 du Règlement prévoit l'ouverture de l'AEE aux pays non membres de la CE partageant l'intérêt des Communautés et des Etats membres pour les objectifs de l'Agence. Un accord doit dès lors être conclu entre le pays tiers et la CE³⁸ sur la base de l'article 300 TCE. La Suisse a fait usage de cette opportunité dans le cadre des accords bilatéraux II avec l'UE. Ces derniers contiennent justement un volet consacré à l'environnement prévoyant la participation de la Suisse à part entière à l'AEE et à l'EIONET³⁹.

L'intérêt de la Suisse à une telle participation peut s'expliquer pour trois raisons:

- Vu la situation géographique de la Suisse et la nature transfrontalière des problèmes environnementaux, le travail de l'AEE est d'une importance cruciale pour la politique environnementale suisse.
- Une coopération avec l'AEE permettrait à la Suisse de participer à certains aspects de l'élaboration de la politique communautaire environnementale. Ceci comporte un grand

³⁵ La liste actuelle des différents points focaux nationaux et des centres thématiques se trouvent sous : http://org.eea.eu.int/organisation/nfp-eionet_group.html.

³⁶ L'objectif d'IMPEL (Réseau de l'UE pour la mise en œuvre de la législation communautaire environnementale et pour le contrôle de son application) est de s'assurer que les directives européennes sont mises en œuvres et réellement appliquées par tous les Etats membres.

³⁷ Cf. art. 15 al. 2 ; art. 2 v) et x) du Règlement.

³⁸ L'AEE n'étant pas sujet de droit international, elle ne peut dès lors pas contracter des accords de ce genre.

³⁹ Cf. art. 1 de l'Accord entre la Confédération suisse et la CE concernant la participation de la Suisse à l'AEE et au réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, RS 0.814.092.68.

avantage pour la Suisse, étant donné que le droit suisse de l'environnement connaît souvent les mêmes caractéristiques que le droit communautaire de l'environnement⁴⁰.

- Enfin, il est à prévoir que la recherche environnementale sera renforcée par les travaux menés au sein de l'AEE :

Depuis 1993, la Suisse a participé de manière informelle mais croissante aux programmes de l'AEE. Elle a apporté jusqu'à présent sa coopération technique et scientifique lors de projets ponctuels, en échangeant notamment des informations avec l'AEE et en harmonisant des séries de données pour garantir des comparaisons au niveau européen. Elle a, par exemple, concouru à la constitution d'une base de données sur les émissions atmosphériques et de leur inventaire en Europe (CORINAIR), cette collaboration se limitant toutefois essentiellement à livrer des données à l'AEE⁴¹. Dès 2002, la Suisse a participé aux travaux de l'AEE sur une base volontaire. Elle a obtenu le statut de pays partenaire en raison de l'ouverture des négociations dans le domaine de l'environnement. Ces négociations visaient à assurer la pleine participation de la Suisse à l'AEE et à l'EIONET, ainsi qu'à régler le mode de la participation helvétique selon des conditions analogues à celles des Etats membres de l'AELE-EEE (Islande, Liechtenstein, Norvège).

L'entrée en vigueur de l'accord entre la CE et la Suisse (ci-dessous Accord) concernant la participation de cette dernière à l'AEE permettra à la Suisse de participer à part entière à l'AEE et à l'EIONET (art. 1). Cependant, aucun droit de vote ne lui est conféré au sein du conseil d'administration, même si elle y participe pleinement⁴² (art. 3), puisque seul les Etats membres de la CE peuvent jouir de ce droit. Elle est au surplus associée aux travaux du comité scientifique.

L'Accord prévoit en outre que certaines obligations doivent être remplies par la Suisse (art. 4-6). D'une part, les obligations d'ordre institutionnel consistent à informer l'AEE des principaux éléments qui composent les réseaux suisses d'information conformément à l'article 4 par. 2 du Règlement. La Suisse doit également désigner un point focal national, en l'espèce l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) ; elle peut par ailleurs indiquer d'autres institutions chargées de coopérer avec l'AEE pour des thèmes présentant un intérêt particulier. A l'aide de ce réseau national, la Suisse sera à même de remplir son devoir de collecte et transmission de données environnementales à l'AEE (art. 8). D'autre part, la Suisse doit s'acquitter de ses obligations financières en versant annuellement une somme d'environ 2 millions à l'AEE (art. 2). Les modalités de la contribution financière de la Suisse sont arrêtées à l'annexe II, et l'annexe IV précise entre autres les conditions du contrôle financier applicables aux bénéficiaires suisses des contributions communautaires.

Afin de veiller à la bonne application de l'Accord, un Comité mixte composé de représentants des deux Parties a été créé (art. 16). Il facilite l'échange d'information et la consultation entre les parties contractantes et se prononce d'un commun accord sur l'opportunité d'adopter des mesures pour assurer l'application conforme de l'Accord. En approuvant le précédent,

⁴⁰ Cf. A. EPINEY/N. SCHNEIDER, *Zu den Implikationen des gemeinschaftlichen Umweltrechts in der Schweiz*, EurUP 2004, p. 252 ss.

⁴¹ Cf. Integrationsbüro EDA/EVD, *Bilateralen Verhandlungen II Schweiz-Europäische Union*, Fact sheets, Berne, 2004, p. 29 ss.

⁴² Les tâches du membre suisse au conseil d'administration seront de participer aux réunions et de formuler des avis professionnels notamment sur les programmes de travail annuels et pluriannuels et sur les questions stratégiques ayant trait aux activités de l'AEE.

l'Assemblée fédérale a conféré au Conseil fédéral la compétence d'assumer les tâches du Comité mixte⁴³. Conclu pour une durée indéterminée, l'Accord peut être dénoncé par chacune des Parties avec un préavis de six mois.

L'annexe I énumère les règlements communautaires directement applicables dans l'ordre juridique suisse. Il s'agit naturellement du Règlement 1210/90 et de ceux le modifiant⁴⁴. Excepté l'ajout de ces derniers, l'Accord ne nécessite pas d'adaptation du droit suisse, puisqu'il tombe dans le champ d'application de l'article 39 al. 2 lit. d LPE⁴⁵.

Par ailleurs, la Suisse s'est engagée à appliquer le Protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des CE contenu dans l'annexe III, l'acceptation de ce protocole étant une condition *sine qua non* de l'association d'Etat tiers aux agences de l'UE.

En tant que membre de l'AEE, la Suisse aura accès à toutes les données du réseau EIONET. Elle sera intégrée aux études menées en Europe : elle pourra non seulement prendre part aux divers centres thématiques⁴⁶ concernant notamment l'eau, la biodiversité, l'air et les changements climatiques, mais aussi aux travaux de l'AEE dans d'autres secteurs incluant des aspects environnementaux, tels que l'énergie, les transports ou la santé. Ainsi, tout en restant non membre de l'UE, la Suisse pourra faire valoir ses intérêts dans l'élaboration de la politique européenne (lorsqu'il s'agit d'apporter des solutions à des problèmes transfrontaliers) et contribuer à la mise en oeuvre des mesures de protection de l'environnement au niveau européen⁴⁷. De plus, vu que les données helvétiques standardisées seront publiées aux côtés de celles d'autres pays européens, la Suisse pourra dès lors facilement entreprendre une comparaison lui permettant de mieux cerner les carences ou les points forts de sa politique en matière d'environnement.

Du point de vue de la promotion de la recherche en Suisse, l'Accord peut être considéré comme un véritable stimulateur. En effet, il permet la participation des unités scientifiques suisses (instituts de recherche ou entreprises) aux projets de recherche menés à l'échelon européen, et ainsi de bénéficier d'un financement communautaire. Il s'agit par exemple de contrats dans des domaines d'expertise d'intérêt particulier pour l'AEE. Ces entités suisses devront pour ce faire concourir dans le cadre d'appels d'offre publiés par l'AEE. De cette manière, la Suisse pourra contribuer activement à l'orientation des projets de l'AEE et accéder à un marché considérable⁴⁸.

L'Accord entraîne des renforcements de capacité à l'OFEFP, dûs principalement aux tâches supplémentaires afférentes à la production d'information selon les pratiques établies par l'AEE. Par contre, la participation de la Suisse à l'AEE n'aura aucun effet sur les cantons, si ce n'est l'éventuelle transmission des données provenant de systèmes de surveillance cantonaux de l'environnement à l'AEE⁴⁹.

⁴³ FF 2004 V 5676.

⁴⁴ Cf. note 4.

⁴⁵ Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, RS 814.01.

⁴⁶ La Suisse aura en effet la possibilité de collaborer au développement de projets particuliers de ces centres, comme par exemple EUNIS, le système d'information sur la nature en Europe visant à inventorier les habitats et les espèces d'intérêt européen afin d'améliorer leur protection. Cf. Integrationsbüro EDA/EVD, Bilateralen Verhandlungen II Schweiz-Europäischen Union, Fact sheets, Berne, 2004, p. 31.

⁴⁷ FF 2004 V 5677.

⁴⁸ Les projets soumis à appel d'offre représentent 40 % du budget total de l'AEE, soit environ 13 à 17 millions d'euros par an. Cf. FF 2004 V 5845.

⁴⁹ FF 2004 V 5845.

IV. Conclusion

L'AEE est aujourd'hui l'institution-clé en Europe dans le domaine de la récolte et de l'analyse des informations environnementales, si bien que la participation de la Suisse à un tel système comporte de sérieux avantages. Ainsi, l'accord peut être salué sans réserve ; le fait que la Suisse ne dispose pas de droit de vote au sein du conseil d'administration n'entraîne pas de conséquences négatives⁵⁰ et est à considérer comme la suite logique de la non adhésion de la Suisse à l'UE.

Bien que l'accord ne concerne que des aspects « institutionnels » et ne saurait dès lors, sous un point de vue strictement juridique, déployer d'effets sur la législation environnementale matérielle en Suisse, il n'est pas exclu que la participation de la Suisse à l'AEE soit aussi source d'inspiration pour le droit de l'environnement helvétique qui, quoi qu'il en soit, ne saurait être développé sans prendre note des évolutions au niveau européen.

⁵⁰ Le recours au vote étant prévu uniquement dans des cas limités (élection du directeur exécutif, des présidents du conseil d'administration et du comité scientifique), la privation du droit de vote pour la Suisse n'a que peu d'importance concernant sa participation aux travaux de l'AEE, d'autant plus que les autres décisions sont prises à l'unanimité. Cf. FF 2004 V 5672.